

APLICAÇÃO DE MEDIDAS ANTIDUMPING PELOS ESTADOS UNIDOS

WELBER BARRAL

*Professor de Direito Internacional Econômico
(Universidade Federal de Santa Catarina)*

ROBERT MCGEE

Professor de Negócios Internacionais (Setton Hall University, EUA)

I - INTRODUÇÃO

As medidas *antidumping*, que punem produtores estrangeiros pela venda de seus produtos num mercado doméstico a preços abaixo de seu custo, não constituem uma novidade no comércio internacional, e existem nos Estados Unidos desde 1916.

Desde o encerramento da Rodada Uruguai do GATT, entretanto, sua importância vem aumentando ainda mais. Antes que o Acordo *Antidumping* do GATT fosse concluído, cerca de quarenta países dispunham sobre *dumping* em suas legislações internas. Depois da Rodada Uruguai, mais de 120 países adotaram as normas *antidumping* do GATT.

Tanto a Rodada Uruguai quanto os acordos regionais de integração econômica reduziram tarifas alfandegárias, que tradicionalmente se constituíam nos instrumentos mais utilizados de protecionismo. Agora que estes instrumentos foram cerceados, os direitos *antidumping* ganharam importância e provavelmente se tornarão o meio de protecionismo mais freqüente e poderoso

utilizado pelos produtores domésticos em mercados afetados pelo impacto da competição internacional.

Tradicionalmente, os EUA se mostram como um dos países mais ativos na utilização de normas *antidumping*, tendência que deve se manter contínua. Este artigo examina seis casos recentes de aplicação de normas *antidumping* contra produtores latino-americanos. Embora os países da América Latina não sejam os principais destinatários dessas normas norte-americanas, este estudo pretende demonstrar como tais processos têm caráter protecionista e dificultam o acesso àquele importante mercado.

II - MECANISMO ANTIDUMPING NOS EUA

A legislação norte-americana estabelece distinções em relação à condução de um processo *antidumping*. Desta forma, a determinação do *dumping* é realizada pelo Departamento de Comércio (DC), enquanto a determinação do dano causado fica a cargo da Comissão de Comércio Internacional (ITC).

Um dos conceitos principais relacionados com a investigação se refere ao cálculo do valor normal, ou valor *justo*, do produto em questão. O valor normal será, para efeitos do processo *antidumping*, o preço comparável a um produto similar destinado ao consumo no país exportador.

O DC, para este efeito, constrói um valor calculado sobre a média do preço no mercado local e depois compara esse preço com o valor praticado em cada venda nos EUA. Para este cálculo, três são os critérios utilizados: o método do mercado local, o método de construção do custo, e o método do terceiro país. O primeiro é o mais utilizado pelos EUA. O DC utiliza o preço médio calculado no mercado local do exportador, desde que as vendas neste mercado sejam superiores a 5% do total de vendas para exportação (TREBILCOCK & HOWSE, 1995, p. 103).

Se o mercado exportador não constituir uma base de comparação adequada e envolver preços que não refletem todos os custos envolvidos, o DC utiliza o método de construção de custo. Por este método, todos os custos do exportador, incluindo

produção e despesas gerais, são examinados. O DC prevê também uma margem mínima de lucro de 8% (independentemente do lucro real) e adiciona outros 10% como previsão de custos com despesas gerais.

Por fim, se o país exportador não for uma economia de mercado, os EUA adotam o método do terceiro país. Constrói-se um valor hipotético para as exportações, baseado nas vendas realizadas pelo exportador do mesmo produto a terceiros países.

A existência de dano, apurada pela ITC, compreende a verificação de prejuízo para a indústria doméstica, e a determinação de nexo de causalidade entre o *dumping* e esse prejuízo.

A indústria doméstica, para este efeito, são todos os produtores locais de produtos similares. Esta similitude é determinada pelos aspectos funcionais do produto e pelas características comuns entre bens importados e nacionais.

O nexo entre o *dumping* e o dano causado é essencial para esta avaliação. A ITC considera que os danos motivados pelo *dumping* devem ser a causa principal do prejuízo argüido pela indústria local.

A investigação preliminar geralmente se inicia por petição entregue ao DC e ao ITC, embora possa também ser iniciada por iniciativa do DC. Esses órgãos verificam, então, se há indícios de prejuízos à indústria local e, posteriormente, se existe de fato a prática de *dumping* (TREBILCOCK & HOWSE, 1995, p. 108).

Durante a investigação, o DC colhe extensas informações sobre preços, vendas e outros dados que julgar relevantes para provar o *dumping*. Comprovada esta prática, o DC determina uma margem provisória de *dumping* e remete sua decisão à ITC. Este órgão, por sua vez, inicia o processo de verificação do nexo de causalidade entre *dumping* e dano material e, para isso, também pode recolher dados das partes envolvidas no processo.

Concluído o processo e havendo a ITC concluído pelo nexo de causalidade, os importadores devem pagar direitos *antidumping* equivalentes à margem apurada pelo DC. Tanto desta

determinação como da decisão da ITC podem ser feitas apelações à Corte de Comércio Internacional.

III - CRÍTICAS AO MECANISMO NORTE-AMERICANO

Uma das principais críticas arrostadas contra a sistemática de aplicação de normas *antidumping* pelos EUA se refere à discricionariedade com que tais medidas são implementadas. Em um caso envolvendo empresas brasileiras, foram usados mais de dez métodos diferentes para determinar o custo de produção (BOVARD, 1991, p. 129). Os possíveis destinatários dos processos *antidumping* nunca sabem com antecedência que método será utilizado, o que provoca incerteza no mercado em questão (KAPLAN, 1988).

Outra crítica pertinente às regras norte-americanas se refere à arbitrariedade do processo (MCGEE, 1994). Na prática, os órgãos governamentais podem exigir qualquer documentação e as empresas investigadas devem arcar com o ônus de atendê-las. Se a empresa não atende à totalidade das exigências, o DC pode rejeitar a documentação e utilizar a *melhor informação disponível* (BIA) que é, na prática, informação fornecida pelos próprios produtores locais.

Desta forma, em muitos casos, o DC exigiu uma vasta quantidade de informação num período exíguo de tempo. Em um caso envolvendo a Matsushita, exigiu-se que 3.000 páginas de informação financeira fossem traduzidas para o inglês. A exigência foi feita numa sexta-feira e o prazo concedido foi até a manhã da segunda-feira seguinte. Em vez de cumprir tal pedido absurdo, a Matsushita simplesmente retirou o produto do mercado norte-americano (BOVARD, 1991, p. 136).

Num outro caso, o DC remeteu um questionário de 66 páginas (em inglês) a seis ex-repúblicas soviéticas, exigindo informações sobre suas respectivas produções de urânio (BOVARD, 1992). Além do fato de que esta informação não existia, seria ilegal àquelas autoridades fornecê-la a governos estrangeiros. Ainda

assim, os exportadores daqueles países foram punidos por não fornecerem a informação.

Outra dificuldade se refere aos cálculos utilizados para determinar o preço num mercado com mudanças constantes das taxas de câmbio (PALMETER, 1988). Esta dificuldade é particularmente visível quando são investigados produtos latino-americanos, provindo de economias que enfrentavam altas inflacionárias constantes.

Por outro lado, não é incomum a comparação entre produtos que não são exatamente similares, ou onde existem diferenças qualitativas substanciais. O DC utilizou, em alguns casos, comparações entre produtos diversos, que não possuem base econômica.

Apresentam-se a seguir alguns casos recentes, envolvendo processos *antidumping* contra produtores da América Latina:

AÇO LAMINADO: Uma das investigações *antidumping* mais publicadas dos últimos anos - por ter sido nitidamente protecionista e por envolver produtores de 21 países - foi o caso envolvendo produtos de aço laminado (USITC, 1992b e 1993). O processo foi iniciado em meados de 1992, por produtores norte-americanos, que alegavam sofrer danos em razão de *dumping* e subsídios concedidos aos produtores estrangeiros.

No processo, os produtores norte-americanos citaram 209 casos onde perderam vendas para 124 compradores de produtos de aço laminado. A USITC apurou, através desses compradores, que as compras dos produtores estrangeiros eram motivadas pelas mais diversas razões, dentre as quais: qualidade, disponibilidade, preço, serviço de entrega, acordos de longo prazo, fonte exclusiva e, inclusive, para assegurar fontes adicionais de suprimento. Três compradores que haviam adquirido 100% de seus pedidos dos produtores estrangeiros, afirmaram que não havia fábrica especializada nos EUA que pudesse elaborar o produto específico que demandavam (USITC, 1992b, p. 170).

Apesar disso, o DC concluiu que havia indícios de subsídios e aplicou direitos compensatórios contra o Brasil (44,66%), México (20,26%) e Argentina (USITC, 1992b). O resultado da

investigação determinou também margens mais altas contra os produtores brasileiros e argentinos, por não terem cooperado com a investigação.

SEAMLESS STEEL PIPE: Este caso foi concluído em meados de 1995. Em sua decisão final, a USITC entendeu que a importação de determinados produtos da Argentina, Brasil, Alemanha e Itália, vendidos por preços inferiores ao valor normal, foram causa de dano material à indústria norte-americana.

A investigação da empresa argentina SIDERCA foi realizada entre 1-1-94 e 30-6-94. A empresa decidira não participar da investigação e, por esse motivo, a USITC utilizou a melhor informação disponível e aplicou a margem *antidumping* de 108,13%. A USITC concluiu que a SIDERCA praticara *dumping* no mercado norte-americano, apesar de seus produtos terem sido vendidos por um preço superior ao dos concorrentes locais, em 23 das 68 vendas investigadas.

As vendas das empresas brasileiras foram investigadas no mesmo período. As margens de *dumping* foram avaliadas em 125%, apesar de que, em 25 das 62 vendas verificadas, as empresas brasileiras praticaram preço superior ao dos concorrentes norte-americanos.

TUBOS LAMINADOS (WELDED NON-ALLOY STEEL PIPES AND TUBES). Nesta investigação, terminada em 1992, a USITC concluiu que as importações do Brasil, Coréia do Sul, México, Taiwan e Venezuela, causaram danos substanciais às indústrias norte-americanas (USITC, 1992).

Neste caso, os peticionários alegavam que teriam sido prejudicados, tanto por subsídios concedidos aos concorrentes, quanto por vendas abaixo do preço de custo. No caso dos produtores brasileiros, alegou-se que tinham sido beneficiados por programas de incentivos, caracterizáveis como subsídios (BEFIEEX, FINEX e PROEX). Entretanto, o DC concluiu que a empresa PERSICO S.A. não se utilizara desses programas durante o período em que fora investigada. Também as empresas venezuelanas foram acusadas de se beneficiarem de subsídios, mas, tampouco, houve investigações conclusivas.

Na investigação de *dumping*, as empresas brasileiras não tiveram tanta sorte. Baseado na melhor informação disponível, o DC concluiu que as margens de *dumping* calculadas para os produtores brasileiros era de 103,38%. Chegou-se a esta conclusão através da comparação entre o preço de importação dos produtos e o preço no mercado brasileiro (que fora obtido pela indústrias norte-americanas através de um consultor).

Quanto às empresas mexicanas, foi-lhes imposto uma margem de *dumping* de 32,62%. Esta margem foi determinada com base nos dados fornecidos por uma única empresa (HYLSA S.A.). O DC comparou os preços de compra dos produtos entregues na fronteira com preços *ex-works* pagos no mercado norte-americano.

Por fim, aplicou-se uma margem de *dumping* de 52,51% contra os produtores venezuelanos, com base na melhor informação disponível. A BIA fora fornecida pelos próprios peticionários norte-americanos, o que permite a presunção de que foram utilizados dados alterados.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As normas *antidumping* se baseiam em premissas questionáveis. Uma delas se refere à efetiva existência de *dumping*, uma vez que sua prática efetiva poderia levar à falência da empresa exportadora. Nos casos de venda abaixo do custo, normalmente existem razões comerciais não usuais. Muito raramente tal venda se destina a eliminar a concorrência com vistas a monopolizar futuramente o mercado.

Outra premissa questionável é quanto à nocividade dessas vendas para a economia local. Na prática, as normas *antidumping* são utilizadas como um refúgio protecionista, por grupos de pressão, para eliminar a concorrência estrangeira. Tais normas tendem a se tornar o instrumento mais poderoso de protecionismo, à medida que as barreiras tarifárias forem sendo reduzidas.

V - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOARD, James (1991). *The Fair Trade Fraud*. New York: St. Martin's Press.
- DESTLER, I. M. (1992). *American Trade Politics*. 2. ed. Washington: Institute for International Economics.
- KAPLAN, Gilbert et al. Cost analysis under the untidumping law. *George Washington Journal of International Law & Economics*. nº 21, pp. 357-418.
- MCGEE, Robert (1994). *A Trade Policy for Free Societies*. New York: Quorum Books.
- PALMETER, David (1988). Exchange rates and antidumping determinations. *Journal of World Trade*. nº 22, pp. 73-80.
- TREBILCOCK, Michael & HOWSE, Robert (1995). *The Regulation of International Trade*.
- UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMISSION - USITC. (1995). Certain Seamless Carbon and Alloy Standard, Line and Pressure Steel Pipe from Argentina, Brazil, Germany, and Italy. *Investigations n. 701-TA-362 e 731-TA-707*.
- UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMISSION - USITC (1993). Certain Flat-rolled Carbon Steel Products from Argentina, Australia, Austria, Belgium, Brazil, Canada,Finland, France, Germany, Italy, Japan, Korea, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Poland, Romania, Spain, Sweden, and the United Kingdom. *Investigations n. 701-TA-319-332, 334, 336-342, 344 e 347-353*.
- UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMISSION - USITC (1992). Certain Circular, Welded, Non-alloy Steel Pipes and Tubes from Brazil, Korea, Mexico, Romania, Taiwan, and Venezuela. *Investigations n. 731-TA-532-537*.
- UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMISSION (1992b). Certain Flat-rolled Carbon Steel Products from Argentina, Australia, Austria, Belgim, Brazil, Canada, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Korea, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Poland, Romania, Spain, Sweden, Taiwan, and the United Kingdom. *Investigations n. 701-TA-319-354*.